

## **ДО ПИТАННЯ ПРО ТЕНДЕНЦІЇ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Соціальне страхування є важливим інструментом соціального захисту населення. Національна модель обов'язкового соціального страхування передбачає, що фонди соціального страхування є зобов'язаними суб'єктами правовідносин по наданню соціального забезпечення. Цей обов'язок має публічний характер і зумовлений необхідністю забезпечувати ставлення до людини як до найвищої соціальної цінності. Натомість громадянин є уповноваженим суб'єктом, але право на отримання матеріальних благ і соціальних послуг зумовлюється наявністю певних умов. Особа має володіти статусом застрахованої особи. Вона повинна мати страховий стаж певної тривалості, сплачувати страхові внески, щонайменше, у мінімальному розмірі протягом визначеного законом часу. Нарешті, щодо неї має настати страховий випадок, що призводить до стану незабезпеченості.

Система соціального страхування будь-якої країни може бути характеризована кількома чинниками. По-перше, це організаційний складник, який характеризує стан і структуру системи соціального страхування, компетенцію органів управління, повноваження учасників системи. По-друге, це фінансовий складник, який окреслює джерела формування страхових коштів, структуру страхових внесків, їх розподіл між працівниками, роботодавцями і державою (якщо вона дотує бюджет соціального страхування або є платником внесків). Нарешті соціальний складник втілюється у програмах соціального захисту, які реалізуються завдяки діяльності системи соціального страхування.

Співвідношення фінансового і соціального елементів зумовлюють обличчя організаційної моделі соціального страхування. Домінування одного чи іншого складника призводить до розбалансування системи.

Якщо аналізувати вітчизняну систему соціального страхування, слід звернути увагу на принципи її розбудови, закладені на початку 90-х років ХХ століття. Вони не були чимось новим, оскільки ґрунтувалися на досвіді розвитку соціального страхування в Європі.

Важливе значення для формування сучасної моделі соціального страхування відіграв Закон України «Про пенсійне забезпечення»<sup>1</sup>. Він започаткував новий

---

<sup>1</sup> Про пенсійне забезпечення : Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 3. – ст. 10.

---

підхід до реалізації права громадян на соціальне забезпечення. Було запроваджено принцип обов'язковості участі в соціальному страхуванні громадян, незалежно від волі й бажання прац чи роботодавців. Розміри пенсійних виплат були поставлені у залежність від тривалості страхового стажу і суми заробітної плати, з якої сплачено страхові внески. Відбулося розмежування коштів Пенсійного фонду і Державного бюджету, запроваджено принцип їх цільового використання.

В ухваленій Верховною Радою України 21 грудня 1993 р. Концепції соціального забезпечення населення України<sup>2</sup> було визначено принципи побудови ринкової системи соціального страхування. Одним з них названо принцип обов'язковості фінансової участі застрахованих осіб у формуванні страхових фондів (за винятком страхування від нещасного випадку на виробництві), що є головною умовою одержання права на соціальні виплати, їх диференціації в окремих видах соціального страхування. Було наголошено на особливому порядку фінансування страхових фондів, що забезпечує автоматичне відтворення коштів на виплати по соціальному страхуванню. З цією метою трудящі та підприємства (підприємці) сплачують страхові внески, розміри яких встановлюються у відсотках до заробітної плати (коштів на оплату праці). А у питаннях управління було проголошено автономність управління діяльністю фондів соціального страхування на принципах соціального партнерства і самоврядування під контролем держави.

Ці програмні положення зумовили напрям вектору розвитку правового регулювання соціального страхування в Україні. Держава системно реалізовувала ключову ідею про необхідність участі застрахованої особи у формуванні фінансових ресурсів соціального страхування через сплату страхових внесків. Була сформована тристороння модель формування бюджетів відповідних фондів соціального страхування за рахунок сплати страхових внесків роботодавцями, працівниками і самозайнятими особами, а також державою – за рахунок безпосереднього бюджетного фінансування.

Проте протягом останніх п'яти років відбуваються суттєві зміни парадигми правового регулювання соціального страхування. Причин цього є кілька. По-перше, держава намагається суттєво зменшити фінансове навантаження на фонд оплати праці за рахунок зменшення фіскального тиску на бізнес. Це, на думку законодавця, дозволить істотно підвищити інвестиційну привабливість національної економіки, а також легалізувати значний обсяг «тіньового» ринку праці та заробітної плати. По-друге, суттєвого спрощення потребує адміністрування процедури сплати страхових внесків, а також процедура надання соціальних виплат і послуг за рахунок коштів соціального страхування. І, по-третє, передбачається суттєво скоротити адміністративні витрати на

---

<sup>2</sup> Концепція соціального забезпечення населення України: схвалена Постановою Верхов. Ради України від 21.12.1993 р. № 3758-12 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 6. – ст. 131

---

утримання апарату фондів соціального страхування, підвищивши ефективність їх діяльність.

Але що насправді відбувається у напрямку реформування соціального страхування? Відзначимо декілька тенденцій, які, на наш погляд, призводять до його згортання і повернення до розподільчої адміністративної системи соціального забезпечення.

В Україні реалізується сценарій реформи, наслідком якого стає одержавлення соціального страхування. Так, Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»<sup>3</sup> було встановлено п'ятирічний строк на зміну статусу Пенсійного фонду України з центрального органу виконавчої влади до самоврядної неприбуткової організації, а по суті – страхового фонду. Але вже Законом України від 31 жовтня 2008 р. «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»<sup>4</sup> передбачено прийняття окремого закону з цього приводу, який не ухвалено і досі. Це свідчить про те, що держава не готова зробити систему пенсійного страхування справді страховою, побудованою на цивілізованих засадах паритетного управління разом із застрахованими і страхувальниками.

Прагнучи до спрощення механізму адміністрування сплати страхових внесків, держава запровадила сплату єдиного соціального внеску. Але Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»<sup>5</sup> суттєво ускладнив механізм соціального забезпечення застрахованих, не забезпечивши істотної легалізації фонду оплати праці в Україні. База нарахування єдиного соціального внеску була розширена за рахунок таких виплат, як уся сума допомоги по тимчасовій непрацездатності, дохід фізичної особи, яка не є суб'єктом підприємницької діяльності, від надання послуги чи виконання роботи, заробітна плата, нарахована працівникам після їх звільнення.

Протягом 2014 – 2015 років через спад економіки відбулося суттєве скорочення фінансових ресурсів соціального страхування. Це призвело до чергового скорочення обсягу матеріального забезпечення й соціальних послуг за усіма видами соціального страхування. Так, Законом України від 28 грудня 2014 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці»<sup>6</sup> одночасно з об'єднанням в одну організаційну

---

<sup>3</sup> Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 49-50- 51. – ст. 376.

<sup>4</sup> Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 31.10.2008 р. № 639-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 14. – ст. 181.

<sup>5</sup> Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 2-3. – ст. 11.

<sup>6</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 1058-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 23-24. – ст. 11.

---

систему обов'язкового соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та обов'язкове соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань було істотно урізано програми соціального забезпечення обох видів соціального страхування.

Відсутність істотного зростання надходжень від сплати єдиного соціального внеску зумовила ухвалення низки законодавчих змін, якими було зменшено розмір і уніфіковано ставки цього внеску.

Законом України від 24 грудня 2015 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році»<sup>7</sup> запроваджено низку суттєвих змін щодо сплати єдиного соціального внеску, спрямованих на зменшення податкового навантаження на фонд оплати праці, які, на наш погляд, істотно змінюють характер правовідносин, які існують у межах системи обов'язкового соціального страхування в Україні.

Відзначимо, що вказаним Законом було зменшено до 22 відсотків розмір єдиного соціального внеску, що нараховується на фонд оплати праці усіма суб'єктами, які використовують найману працю. Також було скасовано диференціацію розміру внеску відповідно до класу професійного ризику виробництв, до яких було віднесено платників єдиного внеску, з урахуванням видів їх економічної діяльності.

Але більш суттєвим є той факт, що віднині наймані працівники позбавлені обов'язку сплачувати єдиний соціальний внесок, тобто приймати участь у формуванні бюджету соціального страхування, оскільки вони виключені з числа платників єдиного соціального внеску. До проведення реформи сума внеску для таких платників складала лише 3,6 відсотка від суми нарахованої їм заробітної плати (доходу).

Які наслідки має цей крок держави для подальшого існування системи соціального страхування? Держава системно перетворює страхову систему соціального захисту економічно активного працездатного населення України у пенсійну, тобто таку, що існує без страхових внесків працівників. За таким принципом діяло обов'язкове соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. Але воно фактично забезпечувало страхування відповідальності роботодавців за шкоду, заподіяну працівникам нещасними випадками чи професійними захворюваннями, тому і не передбачало сплати страхових внесків самими працівниками.

Увільнення працівників від сплати єдиного соціального внеску спотворює основоположну засаду соціального страхування – особисту відповідальність кожної працездатної особи за підтримання й збереження свого добробуту, яке забезпечується як участю у фінансуванні, так і в управлінні системою

---

<sup>7</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28.12.2014 р. № 77-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 11. – ст. 75.

---

соціального страхування. В умовах ринкової економіки ми фактично повертаємося до часів соціалістичного минулого, де державне соціальне страхування в СРСР будувалась не за принципом страхування ризику, а було покликане здійснювати нормальне забезпечення осіб, які внаслідок певних об'єктивних обставин не мають можливості працювати і через це – отримувати за працю<sup>8</sup>.

Для ринкової економіки, а, отже і для соціального страхування, принцип особистої відповідальності є визначальним. Кожна людина має самостійно приймати рішення, яким чином вона приймає участь в економічному житті суспільства і як вона турбується про власну соціальну безпеку і добробут. Соціальна солідарність неможлива без особистої відповідальності.

Зміна принципів сплати єдиного соціального внеску поставила на порядок денний питання – як надалі має розвиватися система соціального страхування? Звільнення працюючих від сплати єдиного соціального внеску закладає суттєві ризики у підвалини функціонування системи обов'язкового соціального страхування. Застраховані особи залишаються лише отримувачами соціального забезпечення, що провокуватиме державу і роботодавців на односторонні дії, пов'язані з управлінням системою соціального страхування. Не можна виключати й подальшого скорочення обсягів і розмірів матеріального забезпечення й соціальних послуг, що фінансуються за рахунок коштів соціального страхування. Справедливим і виправданим в нинішніх умовах є збереження обов'язку працівників виплачувати єдиний соціальний внесок разом з роботодавцями.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
Кафедра трудового права та права соціального забезпечення  
Центр проблем імплементації європейського соціального права  
Рада молодих вчених юридичного факультету

# **ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ НАУКИ ТРУДОВОГО ПРАВА ТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Тези доповідей та наукових повідомлень  
учасників II Міжнародної науково-практичної конференції  
(м. Київ, 21-22 квітня 2016 р.)

**За редакцією  
доктора юридичних наук, професора,  
Заслуженого юриста України  
М.І. Іншина,  
доктора юридичних наук, професора  
В.І. Щербини**

Київ – 2016